DOCUMENT: 800-19/040

FIRST MINISTERS' CONFERENCE ON THE ECONOMY

REGIONAL ECONOMIC DEVELOPMENT

Quebec

REGINA, Saskatchewan
February 14-15, 1985

FIRST MINISTERS' CONFERENCE
ON THE ECONOMY

FEBRUARY 14 AND 15, 1985
REGINA

Regional economic development

It is not enough to observe that the previous federal government's economic policies with respect to regional economic development have failed. Economic development in Canada and the provinces must be founded on a new basis which acknowledges not only the requirements for the overall growth of the economy, but also the need for an equitable distribution of development among the regions.

Some provinces hope that Canada will adopt a national industrial development strategy. The idea is not new, but never has it been the focus of so much attention. It starts from the position: "Let's build on our strengths".

A "national" industrial strategy aimed solely at promoting economic growth in the most developed industrial sectors in each province only entrenches the status quo. Over the past 30 years, we have been able to conclude that such a course of action inevitably leads to an exacerbation in regional disparities, despite a multitude of policies to offset that tendency.

The existence of a national industrial development strategy may also have more far-reaching consequences. The central government may have to make certain choices when it comes to rationalizing the development of an industrial sector which is present in several provinces. "Building on our strengths" does not mean simply "further developing those sectors in which Canada is already significantly involved". Development in that sense is not always possible and, quite often, it is more a question of rationalizing sectoral production in order to keep an industry competitive. That has been the implicit approach of the federal government in the petrochemical industry, and it has led to significant losses for Québec.

If we must build on our strengths, it is not enough to build on the advantages certain regions have acquired in the past, frequently as a result of national policies which favoured them. We must now build on the dynamic forces of the provinces by supporting their economic objectives and priorities, by making maximum use of the economic tools and institutions they have developed over the years, by encouraging the energy and entrepreneurship of each province, and by supporting the programs they have implemented to meet the needs of their citizens.

That is Québec's approach. It means that, in certain cases, additional support should be given to existing sectors while others should undergo a planned conversion process. It also means that new sectors, in which we have been absent or active to a minor degree, should be developed.

Thus, Québec has chosen to meet the challenges of the new technological revolution, after widespread consultation with its citizens and economic partners, by clearly defining its objectives and priorities in its policy statement "Challenges for Québec", and in its economic action program "The technology conversion".

The economic recovery program announced by the gouvernement du Québec in November 1983 implements, to a large extent, the major thrusts of these two documents.

The recovery plan reflects five major themes:

- a recovery in private investment in the manufacturing, tourism, housing and mining sectors;

- capitalizing on Québec's advantages in the natural resources fields: attracting new industries with low electricity rates, and an accelerated reforestation program;

- development and implementation of Québec's own science and technology policy;

- improved access to vocational training, on-the-job training programs and measures to encourage young people to remain in or return to school;

- increased public investment.

The Science Council of Canada recently acknowledged the worth of Québec's initiative, indicating in one of its publications that, of all the provinces, Québec had developed the most comprehensive industrial strategy, and had undertaken the clearest official analysis of the problems such a strategy entails, and of its outlook .

Now that it has mobilized so much energy and so many resources to define its objectives, priorities and economic development programs, Québec is looking for federal policies which are better adapted to its needs, as well as support for its efforts in regional development.

The scope to the efforts needed requires the cooperation of the two orders of government, the coordination of their respective programs, and the rational and coherent use of the available resources.

Québec's industrial development strategy is based on the principle that it is better to exploit the regional resources and energies which allow us to develop sectors of production in which we can be competitive. It also favours the diversification of the economy and a more visible international presence in developing industrial sectors.

Moreover, we must accept the federal government's desire to accelerate Canada's economic development and to bolster those sectors in which we already enjoy a certain advantage. However, a national economic development policy should not:

- reinforce the status quo with respect to economic development in the provinces;

- lead to the federal government's deciding where industries should locate themselves;

- concentrate only on the strengths of certain industrial sectors within a province without recognizing the weaknesses which, moreover, could be corrected;

- simply duplicate the existing pattern of development in the provinces with respect to the development of new sectors of production.

Each of these points represents potential hazards for a national policy.

The federal government certainly has an important role to play in industrial development, whether through investment assistance or otherwise. But it has another role, that of reducing the existing disparities in development among the provinces, which is equally if not more important. The federal government should give more attention to this role, but how should it go about it?

In the field of economic development, it is almost a truism to say that development must occur at the base and not be imposed from the top. That applies to developing countries, but may also be applied to the provinces. To illustrate, it would be pointless for the federal government to develop an aeronautics industry in Alberta if that province had not made the efforts required to train the manpower the aeronautics industry needs.

More concretely, the federal government's actions in economic development should:

- be based on provincial development priorities; this does not mean that the federal government must not have certain priorities. However, they should be set against those of the provinces;

- try to achieve a better distribution of the development of new sectors of production among the provinces;

- try to reduce disparities among the provinces and diversify their economies.

In the event that a company wanted to establish itself in Canada and that federal assistance was available, this could mean that the federal government should:

- make this assistance available to all provinces whose priorities include the development of the industry in which the company in question is involved;

- tailor its assistance according to the province's state of

economic development, measured according to objective criteria.

The company would then make its choice on the basis of its own evaluation, taking into account the assistance which may be provided by the various provincial governments.

Maintaining a degree of "competition" among the provinces with respect to industrial development is still the best way to ensure greater economic vitality in Canada. The federal government should continue to encourage this vitality by assisting provincial projects designed to strengthen their industrial structure. This is the orientation that regional economic development agreements should be given. They should help to finance provincial projects designed to stimulate the level of development to the extent, of course, that these projects are consistent with realistic objectives set by the provinces. The amount of federal assistance and the distribution of costs between the governments should be based on each province's state of economic development.

The existing equalization formula does not encourage the provinces to further invest in economic development. Ordinarily, one would expect that the gouvernement du Québec's financial effort, with respect to stimulating economic growth and raising Quebecers' incomes, would be offset to some degree by tax receipts which would be available to reduce the deficit. However, that is not the case, since the federal government reduces its transfer payments by more than 50% of the increase in the gouvernement du Québec's revenue due to stronger economic growth. In addition to a reduction in its transfer payments, the federal government's own tax receipts also increase. Québec's efforts to stimulate its economic development therefore have the effect of reducing the federal deficit. It is imperative that the fiscal arrangements between Ottawa and the provinces be altered so that the provinces are not immediately penalized by an increase in their wealth. That is also one way to further encourage the most dynamic provinces in the sphere of economic development.

This approach to regional economic development and to the role of each level of government is the one which corresponds most closely with Québec's traditional positions. Economic development should mirror the federal entity: two levels of government, each with its roles and responsibilities, coordinating their efforts in order to achieve certain objectives. Although we do not expect a detailed discussion of the provinces' priorities and objectives during the First Ministers' Conference, Québec must be ready to set out its objectives and priorities eventually. In addition, we must be in a position to give a detailed analysis of the previous government's policy of regional and industrial development, and to suggest alternatives.

Regional and industrial development also requires a certain degree of joint action. Québec would do well to suggest a permanent formal mechanism involving the two levels of government, in order to facilitate cooperation between them.

One last point could be brought up as part of these discussions on regional economic development: the extent of the federal

government's intervention on the geographic level. The previous government had gradually attempted to become involved in the economic development of sub-regions in Canada, which are properly areas of provincial concern. In Québec, it had begun to install federal administrative structures in each region. To illustrate, for the purposes of the federal Industrial Regional Development Programme, announced in April 1983 and which replaced a range of programs, the 260 census divisions in Canada were used as the basic geographic units for the application of the program. The economic situation of these units determined the amount and the form of assistance granted.

The federal government's incursion into regional economic development within each of the provinces is a duplication of resources, and does little to ensure harmonious development because of the frequent and almost inevitable absence of economic rationality in the division of Canada into sub-regions. Not only do the dynamics of regional economic development vary from province to province, but they are quite different from those applicable at the national level. Part of the difference is due to the presence of provincial governments and the absence of sub-regional governments active in economic development. Another factor running counter to the federal government's excessively decentralized approach is the existence of growth centres identified by the provinces, forming the basis for the development of industry host infrastructures.

Over the years, Québec has provided itself with a strategy for regional economic development which has led to the installation of business host infrastructures and structures for joint action. The federal government's economic development policy would be more efficient if it were applied solely to the provinces, leaving them to tend to the development of their own regions, and the mobility of manpower among these regions.

Other federal policies

Taken alone, no industrial or regional economic development policy is sufficient to resolve regional disparities.

Anti-cyclical adjustment policies based on a macroeconomic assessment of the economic situation may neutralize all the efforts of governments to achieve balanced regional economic development.

One has only to recall the effects of monetary policy, interest rate policy, fiscal policy, etc.

In addition, the influence of the various federal sectoral policies is just as decisive for regional development, whether we are speaking of transportation, research and development, energy, foreign trade, agriculture, fisheries, manpower, investment, etc.

It is therefore appropriate to insist that federal-provincial joint action not be limited to regional economic development as such, but that consultation mechanisms be put in place to evaluate the impact of cyclical adjustment policies and federal sectoral policies on the development of each region.

In this regard, the Economic Regional Development Agreement is a key instrument for joint action involving federal and provincial programs. Besides this general agreement, Québec has up till now signed three subsidiary agreements, dealing with industrial development, the development of tourism, and communications. Negotiations are continuing towards the conclusion of other agreements dealing with forest development and the development of cultural facilities. It is also anticipated that agreements will be reached with respect to small and medium-sized business, the mining sector, transportation, and eventually, the fisheries and agricultural sectors.

Direction des Affaires économiques et financières
Secrétariat aux affaires
intergouvernementales canadiennes

DOCUMENT: 800-19/040

CONFERENCE DES PREMIERS MINISTRES SUR L'ECONOMIE

LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE REGIONAL

Québec

REGINA (Saskatchewan)
Les 14 et 15 février 1985

CONFERENCE DES PREMIERS MINISTRES
SUR L'ECONOMIE

LES 14 ET 15 FEVRIER 1985
A REGINA

Le développement économique régional

Il ne suffit pas de constater l'échec des politiques économiques du gouvernement fédéral précédent en matière de développement économique régional. Il faut donner au développement économique du Canada et des provinces de nouvelles assises qui tiennent compte non seulement des exigences de la croissance globale de l'économie, mais aussi de l'équité dans le partage du développement entre les régions.

Certaines provinces espèrent voir le Canada se doter d'une stratégie nationale de développement industriel. Cette idée n'est pas nouvelle, mais elle n'a jamais fait l'objet d'autant de pressions. Son point de départ est: "Bâtissons sur nos forces".

Une stratégie industrielle "nationale" qui vise uniquement à assurer la croissance de l'économie à partir des secteurs industriels les plus développés dans chaque province ne fait que renforcer le statu quo. Nous avons pu constater au cours des 30 dernières années qu'une telle démarche, malgré la multiplication des politiques compensatoires, conduit inévitablement à un accroissement des disparités régionales.

L'existence d'une stratégie nationale de développement industriel peut aussi aller plus loin et impliquer que le gouvernement central fasse certains arbitrages lorsqu'il s'agit de rationaliser le développement d'un secteur industriel dans lequel plusieurs provinces sont présentes. En effet, "bâtir sur nos forces" ne veut pas uniquement dire "développons davantage les secteurs où le Canada est déjà fortement présent". De tels développements ne sont pas toujours possibles et, bien souvent, il faudra plutôt parler de rationalisation de la production sectorielle afin de maintenir les capacités concurrentielles d'une industrie. C'est implicitement l'approche qui a été suivie par le fédéral dans le domaine de la pétrochimie et qui a conduit à des pertes importantes pour le Québec.

Si nous devons bâtir sur nos forces, il ne suffit pas de bâtir sur les avantages acquis dans le passé par certaines régions grâce, très souvent, aux effets de politiques nationales qui les favorisaient. Il faut maintenant bâtir sur toutes les forces vives des provinces en appuyant leurs objectifs et leurs priorités économiques, en utilisant au maximum les instruments et les institutions à vocation économique dont elles se sont dotées au fil des ans, en encourageant le dynamisme et l'entrepreneurship de chaque province, et en apportant un appui aux programmes qu'elles ont élaborés pour satisfaire les besoins ressentis par leur population.

Cette approche du Québec signifie, dans certains cas, le renforcement de secteurs existants tout comme la reconversion planifiée de certains autres. Elle signifie aussi le développement de nouveaux secteurs dans lesquels nous étions absents ou peu présents.

Ainsi, pour affronter les défis de la nouvelle révolution technologique, le Québec, après avoir largement consulté ses citoyens et ses partenaires économiques, a défini clairement ses objectifs et ses priorités dans l'énoncé de politique "Bâtir le Québec" et dans le programme d'action économique "Le virage technologique".

Le programme de relance que le gouvernement du Québec a annoncé en novembre 1983 traduit, pour la majeure partie, les grandes orientations qui ont été dégagées dans ces deux documents.

Ce plan de relance s'articule autour de cinq axes principaux:

- relance des investissements privés dans les secteurs des entreprises manufacturières, des établissements touristiques, de l'habitation et des mines;
- exploitation de la position privilégiée du Québec dans les domaines reliés aux ressources naturelles: attrait de nouvelles industries par des tarifs d'électricité avantageux et accélération des programmes de reboisement;
- élaboration et mise en place d'une politique québécoise de la science et de la technologie;
- meilleur accès à la formation professionnelle, programme de stage en milieu de travail et mesures visant le maintien et le retour aux études des jeunes;
- accélération des investissements publics.

Le Conseil des sciences du Canada témoignait récemment de la valeur de la démarche du Québec lorsqu'il indiquait dans l'une de ses publications:

> "C'est le Québec qui, parmi toutes les provinces, a élaboré la stratégie industrielle la plus complète. C'est aussi dans cette province que les autorités ont mené l'analyse officielle la plus claire des problèmes qu'elle présente, et de ses perspectives".

Après avoir mobilisé autant d'énergie et de ressources pour définir ses objectifs, ses priorités et ses programmes de développement économique, le Québec demande des politiques fédérales mieux adaptées à ses besoins et un appui aux efforts québécois de développement des régions.

L'ampleur des efforts nécessaires requiert maintenant la collaboration des deux ordres de gouvernement, l'harmonisation de leurs programmes respectifs et l'utilisation rationnelle et cohérente des ressources disponibles.

La stratégie de développement industriel du Québec part du principe que l'on doit mieux exploiter les ressources et les dynamismes régionaux qui nous permettent de développer des secteurs de production où nous serons compétitifs. Elle prône aussi une diversification de notre économie et une présence plus marquée dans les secteurs industriels en développement au niveau international.

On ne peut, par ailleurs, faire autrement qu'acquiescer à une volonté du gouvernement fédéral d'accélérer le développement économique du Canada et de faire en sorte que soient renforcés les secteurs dans lesquels nous avons déjà une certaine longueur d'avance. Il faut éviter cependant qu'une politique nationale de développement économique:

- maintienne le statu quo au niveau du développement économique des provinces;
- entraîne un arbitrage de la part du fédéral sur la localisation des industries;
- ne reconnaisse que les forces de certains secteurs industriels à l'intérieur d'une province sans reconnaître les faiblesses qui, par ailleurs, pourraient être corrigées;
- ne suive le chemin tracé par l'état actuel du développement des provinces dans le développement des nouveaux secteurs de production.

Tous ces items sont autant de pièges dans lesquels peut tomber une politique nationale.

Le gouvernement fédéral joue indéniablement un rôle important dans le développement industriel par le biais de l'aide aux investissements ou autrement. Il a aussi un autre rôle tout aussi important, sinon plus, et c'est celui de diminuer les disparités qui existent dans le développement des provinces. Il devrait se concentrer davantage sur cette fonction. Mais, comment devrait-il l'exercer?

C'est pratiquement devenu un adage dans le domaine du développement économique que de dire qu'il doit partir de la base et non être imposé par le haut. Ceci vaut pour le développement des pays en voie de développement et peut aussi s'appliquer aux provinces. A titre d'exemple, il serait illusoire que le fédéral essaie de développer en Alberta l'aéronautique si, d'autre part, cette province n'a pas formé la main-d'oeuvre nécessaire au fonctionnement de cette industrie.

En termes plus concrets, l'action du gouvernement fédéral dans le développement économique devrait:

- partir des priorités de développement des provinces, ceci ne veut pas dire que le gouvernement fédéral ne doit pas avoir certaines priorités. Mais, ces priorités devraient être confrontées avec celles des provinces;
- viser une meilleure répartition du développement des nouveaux secteurs de production entre les provinces;
- viser une diminution des disparités entre les provinces et la diversification de leur économie.

Ceci peut vouloir dire, dans le cas où une nouvelle entreprise devrait être implantée au Canada et qu'une aide fédérale est disponible, que le gouvernement canadien devrait:

- rendre disponible cette aide pour toutes les provinces pour lesquelles le développement de l'industrie au sein de laquelle oeuvre cette entreprise constitue une priorité;

- moduler son aide selon l'état du développement économique de la province, lequel serait mesuré à partir de critères objectifs.

A partir de ses propres évaluations et en tenant compte de l'aide éventuelle qu'apporteraient les différents gouvernements provinciaux, l'entreprise ferait alors son choix.

Le maintien d'une certaine "compétition" entre les provinces au niveau du développement industriel reste encore le meilleur moyen pour assurer un plus grand dynamisme économique au Canada. D'autre part, le gouvernement fédéral devrait continuer à encourager ce dynamisme par une aide aux projets des provinces visant justement à renforcer leur structure industrielle. C'est dans ce sens que devraient s'orienter les ententes de développement économique régional. Elles devraient servir à financer des projets provinciaux visant à accroître leur niveau de développement en autant, bien entendu, que ces projets se situent à l'intérieur d'objectifs réalistes fixés par les provinces. Le niveau de l'aide fédérale et le partage des coûts entre les gouvernements devraient être basés sur l'état du développement économique de chaque province.

La formule actuelle de péréquation n'est pas de nature à inciter les provinces à investir davantage dans le développement économique. Normalement, on devrait s'attendre à ce que l'effort financier du gouvernement du Québec, en vue d'augmenter la croissance économique et le niveau de revenu des Québécois, soit compensé par des entrées fiscales susceptibles de diminuer le déficit. Tel n'est cependant pas le cas, parce que le gouvernement fédéral réduira ses paiements de transferts de plus de 50% des augmentations des recettes du gouvernement québécois issues d'une croissance économique plus forte. En plus de la diminution de ses paiements de transferts, le gouvernement fédéral verra ses propres recettes fiscales augmenter. Les efforts du Québec en vue d'accroître son développement économique servent donc à réduire le déficit fédéral. Il est urgent que les arrangements fiscaux entre Ottawa et les provinces soient modifiés afin d'éviter que les provinces soient immédiatement pénalisées par une augmentation de leur richesse. C'est là aussi un moyen pour encourager encore plus les provinces les plus dynamiques au plan du développement de leur économie.

Cette approche du développement économique régional et du rôle de chacun des niveaux de gouvernement est celle qui semble correspondre le mieux aux positions traditionnelles du Québec. En fait, le développement économique devrait être à l'image de ce qu'est la fédération: il existe deux ordres de gouvernement, chacun ayant ses rôles et responsabilités, et qui coordonnent leurs efforts afin d'atteindre certains objectifs. Bien que l'on ne doive pas s'attendre à ce qu'on discute en détail des objectifs et des priorités des provinces lors de la conférence des Premiers ministres, le Québec devra être prêt à les mettre sur la table éventuellement. De plus, nous devrions être capables de présenter un diagnostic précis de la politique de développement industriel et régional du gouvernement antérieur et proposer des alternatives à cette politique.

Le développement industriel et régional demande aussi une certaine concertation. Il serait bon que le Québec propose un mécanisme formel permanent, fédéral-provincial, en vue de faciliter la coopération entre les deux ordres de gouvernement.

Un dernier point pourrait être abordé dans le cadre des discussions sur le développement économique régional et c'est le niveau de l'intervention du gouvernement fédéral au plan géographique. L'ancien gouvernement avait graduellement tenté d'envahir le champ du développement économique des sous-régions canadiennes, qui constituent les régions pour les provinces. Ainsi,

au Québec, il avait amorcé l'implantation de structures administratives fédérales dans chaque région. A titre illustratif, dans le Programme fédéral de développement industriel régional, annoncé en avril 1983 et qui remplaçait un ensemble de programmes, c'était les 260 divisions de recensement du Canada qui constituaient l'unité géographique de base pour les fins de l'application du programme. C'est la situation économique de ces unités qui détermine le niveau et la forme d'aide accordée.

L'intrusion du fédéral dans le développement économique des régions dans chacune des provinces constitue un dédoublement des ressources et elle est loin d'assurer un développement harmonieux à cause souvent de l'absence presque inévitable de rationalité, au plan économique, de la division en sous-régions du Canada. La dynamique du développement économique régional, en plus de varier d'une province à l'autre, est très différente de celle qui prévaut au niveau national. La présence de gouvernements provinciaux et l'absence de gouvernements sous-régionaux intervenant dans le développement économique expliquent déjà une partie de cette différence. L'existence de pôles de croissance identifiés par les provinces, et à partir desquels ont été développées les infrastructures d'accueil à l'industrie, est un autre facteur qui va à l'encontre d'une approche trop décentralisée du gouvernement fédéral.

Le Québec s'est donné, au fil des ans, une stratégie de développement économique régional qui a entraîné la mise en place d'infrastructures d'accueil des entreprises et de structures de concertation; pour une plus grande efficacité de la politique de développement économique du gouvernement fédéral, celle-ci devrait s'appliquer aux provinces, laissant à chacune d'elles le soin d'assumer le développement de ses régions et la mobilité de la main-d'oeuvre entre ces régions.

- Les autres politiques fédérales

Par ailleurs, aucune politique industrielle ou de développement économique régional ne peut suffire seule pour venir à bout des disparités régionales.

Des politiques d'ajustement conjoncturel ou anti-cyclique fondées sur une évaluation macro-économique de la conjoncture, peuvent détruire tous les efforts des gouvernements pour équilibrer le développement économique entre les régions.

Qu'il suffise de songer aux effets de la politique monétaire, de la politique des taux d'intérêt, de la politique fiscale, etc.

De plus, les différentes politiques sectorielles fédérales exercent une influence aussi déterminante sur le développement des régions, qu'il s'agisse des transports, de la recherche et du développement, de l'énergie, du commerce extérieur, de l'agriculture, des pêcheries, de la main-d'oeuvre, des investissements, etc.

Il convient donc d'insister pour que la concertation fédérale-provinciale ne se limite pas au développement économique régional comme tel, mais pour que des mécanismes de consultation soient mis en oeuvre pour vérifier l'impact des politiques d'ajustement conjoncturel et des politiques sectorielles fédérales sur le développement de chaque région.

L'Entente de développement économique et régional constitue à cette fin un instrument privilégié de concertation entre les programmes fédéraux et provinciaux. En plus de l'Entente-cadre de développement économique et régional, le Québec a jusqu'à maintenant conclu trois (3) ententes auxiliaires, en matière de développement industriel, en matière de développement touristique et en matière de communication. Les négociations se poursuivent par ailleurs en vue de conclure d'autres ententes en matière de développement forestier et en matière de développement des équipements culturels. On prévoit également conclure des ententes sur les petites et moyennes entreprises et dans les secteurs des mines, des transports et éventuellement dans les secteurs des pêches et de l'agriculture.

Direction des Affaires économiques et financières
Secrétariat aux affaires
intergouvernementales canadiennes